

Apontamentos sobre a tutela jurídica dos migrantes venezuelanos no Brasil

Ana Paula Teixeira Delgado¹

Resumo

No mundo contemporâneo, a questão das migrações forçadas, embora não seja nova, constitui grave problema para diversos Estados e para as pessoas que participam desses fluxos, as quais, não raro, são privadas do exercício de direitos e da assimilação na comunidade política do Estado receptor. O presente artigo visa analisar os aspectos jurídicos da migração de venezuelanos no Brasil, após o acirramento da crise político-econômica no país. A metodologia empregada foi dedutiva, utilizando pesquisa bibliográfica, documental e exposições empíricas. Embora a Convenção de 1951 tenha inaugurado uma fase de construção da proteção jurídica internacional dos refugiados, ela não apresenta respostas a problemas atuais que levam indivíduos a fugir de seus países, como é o caso de violência generalizada e da falta total de condições de alguns Estados em prover dignidade ao seu povo. Trata-se do caso de venezuelanos, que migraram para o Brasil após 2014, em face da grave crise que atravessa o país. Seguindo a definição jurídica tradicional da Convenção, o Comitê Nacional para Refugiados no Brasil não os reconheceu como tais, o que os desproveu de proteção jurídica institucionalizada. Acredita-se que cada nova abordagem referente à dinâmica das migrações forçadas ampliará os parâmetros de compreensão sobre os desafios trazidos por este tema, que reclama mais do que figuras retóricas.

Palavras-chave: Venezuelanos; refugiados; direitos humanos.

Abstract:

In the contemporary world, the issue of forced migration, while not new, is a serious problem for many states and for those who participate in these flows, who are often deprived of the exercise of rights and assimilation into the political community of the state. This article aims to analyze the legal aspects of Venezuelan migration in Brazil, after the worsening political-economic crisis in the country. The methodology employed was deductive, using bibliographic research, documentary and empirical expositions. Although the 1951 Convention inaugurated a phase of building

¹ Doutora em Direito pela Universidade Estácio de Sá. Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Advogada. Coordenadora Nacional dos Cursos de Pós-graduação *se* em Direito da Universidade Estácio de Sá. Pesquisadora integrante do Programa Pesquisa Produtividade da Universidade Estácio de Sá. Professora de Direito Internacional e de Direitos Humanos dos Cursos de Graduação e Pós-graduação da Universidade Estácio de Sá. Membro associado à Law and Society Association - LSA. Professora do Centro Universitário de Volta Redonda.

international legal protection for refugees, it does not provide answers to current problems that lead individuals to flee their countries, such as widespread violence and the total lack of conditions in some states. in providing dignity to his people. This is the case of Venezuelans, who migrated to Brazil after 2014, due to the severe crisis that is going through the country. Following the traditional legal definition of the Convention, the National Refugee Committee in Brazil did not recognize them as such, which deprived them of institutionalized legal protection. It is believed that each new approach to the dynamics of forced migration will broaden the understanding parameters of the challenges brought by this theme, which calls for more than rhetorical figures

Keywords: Venezuelans; refugees; human rights.

Introdução

O presente trabalho é devotado à análise da tutela jurídica dos venezuelanos que migraram para o Brasil após o acirramento da crise política, social e econômica em 2014. Tal análise é realizada sob a perspectiva do ordenamento interno, por meio da releitura da política e da normativa migratória brasileira. O tema se mostra de relevância por se tratar de um fluxo de migração que vem crescendo exponencialmente nos últimos três anos. Cerca de 50.000 venezuelanos ingressaram e permaneceram no Brasil de 2014 a fevereiro de 2018. O Brasil tornou-se alternativa de vida para boa parte dos venezuelanos, os quais vieram em busca de recomeço, mas a condição de refugiados não lhes foi reconhecida, a despeito de estarem presentes os requisitos legais para sua concessão, o que contribuiu para torná-los cada vez mais invisíveis aos olhos da sociedade e das instituições brasileiras, situação que viola o princípio da dignidade de pessoa humana.

Embora tenha sido forjado um sistema internacional de proteção dos refugiados a partir da Convenção de 1951, é inegável que esse sistema não apresenta respostas ao gravíssimo problema dos refugiados nos dias atuais, tampouco permite a proteção a outros movimentos migratórios, como os decorrentes de catástrofes ambientais e de negação pelos Estados de oportunidades de subsistência viáveis para as condições mais básicas de vida.

Verifica-se a necessidade de estender o conceito teórico de refugiado à luz das novas características e riscos apresentados pela globalização. A ortodoxia interpretativa e o formalismo normativo afetam a efetividade dos instrumentos jurídicos internacionais e nacionais, além de se constatar que, no plano interno, o não reconhecimento da condição de ‘refugiado’ para este segmento contradiz obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro, ferindo o princípio *pacta sunt servanda*.

A admissão desses migrantes no Brasil, e a maneira como essa situação tem sido tratada, revela a fragilidade das instituições públicas nacionais no que concerne a lidar com questões migratórias, além de traduzir a debilidade da política migratória no Brasil. Apesar da grave situação, observa-se que esse tema não tem merecido a relevância que lhe é devida. A literatura jurídica analítica é escassa e não tem dispensado atenção à presente temática, seja como objeto de construção teórica ou mesmo na prática. Depreende-se daí a necessidade de se proceder a uma investigação da proteção jurídica dos migrantes venezuelanos, nos seus aspectos internos e externos.

Acredita-se que cada nova abordagem referente à dinâmica das migrações forçadas, em especial, ao caso singular do fluxo de venezuelanos no Brasil, ampliará mais os parâmetros de compreensão acerca de suas consequências e dos desafios trazidos por tão instigante tema, que reclama mais do que figuras retóricas.

1. Venezuelanos no Brasil

A imigração venezuelana para o Brasil constitui um caso atípico, pois sua causa não remonta à ocorrência de conflitos armados ou à perseguição por razões de ordem política, religiosa ou étnica, mas a uma profunda crise humanitária que a Venezuela atravessa. O fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil teve início em 2014, após o acirramento da crise, que começou a adquirir maior expressão do final de 2015. Através do ideal bolivariano de Hugo Chaves, foram propostas transformações em âmbito, político, econômico e social, tais como reforma agrária, restrição da participação de multinacionais na exploração de petróleo e autorização para o regime de cogestão entre o Estado e funcionários a fim de reerguer empresas falidas, dentre outras medidas de cunho nacionalista, que desagradaram setores conservadores do país.

Em 2009, portanto, antes de Nicolas Maduro assumir, ocorreu grave crise petrolífera, produto principal da economia venezuelana, o que trouxe uma série de impactos até os dias atuais. Em contexto de extrema polarização, a Venezuela tem sucumbido a uma profunda crise, com desdobramentos sociais, políticos e econômicos gravíssimos e tem se demonstrado incapaz de prover a dignidade e as necessidades básicas de seus cidadãos. Grande parte dos venezuelanos que chegam ao Brasil informam que não possuem recursos financeiros para adquirir medicamentos, insumos médicos básicos e alimentos, primeiramente, em razão de os preços estarem muito altos. Famílias de classe média, devido ao empobrecimento da população, não possuem mais condições de adquirir produtos, ainda que básicos, sujeitos ao controle de preços do

governo. O segundo fator, mais recorrente, deve-se à falta destes produtos no mercado, tendo em vista que os estoques estão extremamente reduzidos no país, de tal forma que muitos venezuelanos não conseguem prover o sustento de suas famílias, tampouco obter assistência médica adequada. A já grave situação da população é potencializada no caso dos indígenas da tribo *warao*, um dos povos mais antigos que habitam o Delta do Orinoco, no nordeste da Venezuela, que se encontra em condições de extrema vulnerabilidade.

A despeito de o governo venezuelano negar a existência de crise no país, ao final do mês de março de 2017, o presidente Nicolás Maduro solicitou cooperação à Organização das Nações Unidas para obter medicamentos. Em âmbito interno, em meio à instabilidade política e econômica, também não são verificadas medidas para melhorar as condições de vida das pessoas. Políticas públicas não são implementadas para reduzir os riscos sociais aos quais a população tem sido exposta, o que certamente desencadeará crescimento do fluxo de migrantes para os Estados vizinhos, como Colômbia e, em especial, o Brasil.

O ingresso de venezuelanos no Brasil se dá por meio da fronteira entre Santa Elena de Uairén, na Venezuela, e a pequena cidade de Pacaraima, no Brasil. Entretanto, muitos venezuelanos ingressam de modo clandestino ao longo da uma fronteira terrestre de 2.200 quilômetros de extensão entre os dois países. Em geral, os venezuelanos saíram de Caracas, capital da Venezuela, e de nove estados – Aragua, Anzoátegui, Bolívar, Carabobo, Mérida, Miranda, Monagas, Sucre e Zulia.

Cerca de 50.000 venezuelanos ingressaram e permaneceram no Brasil desde 2014. A partir desse ano, o número de venezuelanos que ficaram no Brasil aumentou mais de cinco vezes, alcançando 7.150 pessoas durante os onze primeiros meses de 2016.²

Os venezuelanos em sua maioria têm migrado para o Brasil, porque não possuem acesso à assistência médica e não possuem recursos para adquirir alimentos, os quais são bastante limitados. Trata-se de caso de migração por sobrevivência. Alexander Betts denomina como “*survival migration*” essa situação.³ Diz respeito a uma categoria de migrações forçadas em razão do medo e do desespero de continuar (sobre)vivendo em Estados falidos, em situação de colapso político e econômico, que impede os cidadãos de desfrutarem de seus direitos mais básicos, razão pela qual deveriam ser tratados como refugiados, ainda que não se configure a perseguição individualizada, conforme previsto na Convenção de 1951:

² “Venezuela: Crise Humanitária Alastra-se para o Brasil”. Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/news/2017/04/18/302397>>. Acesso em: 15.05.2017.

³ BETTS, Alexander. *State fragility, refugee status and ‘survival migration’*. *Forced Migration Review*. Disponível em: <<http://www.fmreview.org/en/fragilestates/betts.pdf>>.

People who are outside their country of origin because of an existential threat for which they have no access to a domestic remedy or resolution – whether as a result of persecution, conflict or environmental degradation, for example – might be referred to as ‘survival migrants’.³ What matters is not the particular cause of movement but rather identifying a threshold of fundamental rights which, when unavailable in a country of origin, requires that the international community allow people to cross an international border and receive access to temporary or permanent sanctuary. (BETTS, p.5)

Não obstante, na concepção do regime jurídico dos refugiados, tenha sido previsto que a definição iria evoluir ao longo do tempo com vistas a adaptar-se às condições presentes, ainda não é dada a devida proteção aos chamados migrantes por sobrevivência, posto que não se ajustam à definição ortodoxa da Convenção de 1951. A lacuna existente no tocante aos movimentos migratórios forçados, que se enquadram fora do entendimento convencional de perseguição, seria suprida através de acordos suplementares por meio da jurisprudência dos Estados ou, ainda, através da extensão das normas do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Entretanto, observa-se que tal extensão é insuficiente e não cria, por si só, obrigação legal dos Estados com relação àqueles que migram por sobrevivência em virtude de privação da própria dignidade, tampouco prevê mecanismos para assegurar que os direitos deles sejam efetivos. Com relação a essas categorias de migrantes, a proteção fica condicionada à política e não à lei, pelo que é arbitrária e inconsistente.

No caso dos deslocamentos forçados em contextos pacíficos, motivados pela falência e por colapso dos Estados, tal não constitui causa menos grave do que aquelas previstas na Convenção de 1951, razão pela qual se aduz que a perseguição não pode ser concebida como requisito essencial à condição de refugiado e à sua consequente proteção jurídica.

Nessa perspectiva, considerando que o indivíduo desprovido de sua dignidade é incapaz de sobreviver sem deixar o país, não há sentido em conceber a perseguição como requisito para que se configure a situação de refugiado. Betts alerta que, no mundo atual, há a tendência de que menos pessoas fujam de perseguições resultantes de atos dos Estados, ao passo que será maior o fluxo migratório de indivíduos vítimas das privações de direitos resultantes de omissões de Estados.

Neste contexto, para Rotberg, os Estados entram em falência devido à total impossibilidade de fornecer “*political goods*” para os seus habitantes. De acordo com tal formulação, vários aspectos contribuem para isso, entretanto, aquele que assume maior importância para a configuração da falência de um Estado é a incapacidade de prover a segurança, em especial, a humana,

considerada aí como o bem político maior, dotado de hierarquia superior aos demais bens políticos.⁴

A supressão ou sucateamento de outros bens políticos – a saber: liberdade civil e política, direitos humanos, saúde pública e educação,⁵ a chamada “*knowledge good*”; estradas, ferrovias e portos; sistema econômico e financeiro e, por fim, a disseminação da violência – configuram Estados fracos, em processo de falência. A presença de alto índice de corrupção, considerada endêmica, também caracteriza Estados fracos, falidos e/ou em processo de falência.

Em 2016, cerca de 7.600⁶ venezuelanos foram atendidos em hospitais no estado de Roraima. Dado o aumento crescente de pacientes venezuelanos nas pequenas cidades brasileiras da fronteira, insumos médicos essenciais estão se tornando escassos. Os hospitais públicos, que já apresentavam *déficits* de atendimento, tendem a entrar em colapso. Muitos migrantes venezuelanos estão com a saúde debilitada, posto que suas doenças foram agravadas pela falta de assistência na Venezuela. Muitos são portadores de HIV, de pneumonia e de malária.

Há ainda que se ressaltar que grande parte desses migrantes venezuelanos estão fadados à mendicância e à exploração, quando não são deportados. Em 2016, a Polícia Federal deportou 540 venezuelanos e deteve aproximadamente 450 venezuelanos indígenas, incluindo por volta de 200 crianças, que dormiam na rua de um mercado da capital.⁷ Nesse contexto, é imperioso ressaltar que a nova Lei de Migração sancionada em maio de 2017 veda a deportação em massa, conforme previsto em seu art. 61: “Não se procederá à repatriação, à deportação ou à expulsão coletivas”, considerada como aquela que não individualiza a situação migratória irregular de cada pessoa.

Com relação à área da saúde, o governo de Roraima está construindo dois novos hospitais. Tais hospitais contribuirão para o aumento de leitos, todavia essa medida está longe de ser vista como uma política eficaz no que diz respeito à assimilação e inclusão dos venezuelanos que chegam a Roraima com frequência.

⁴ ROTBERG, 2004, p. 3. Há uma hierarquia de bens políticos. Nada é tão crítico como o fornecimento de segurança, em especial, de segurança humana.

⁵ Id., Ibid., p. 4.

⁶ Ministro diz que Brasil se prepara para receber refugiados da Venezuela. <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-05/ministro-diz-que-brasil-prepara-plano-para-receber-refugiados-da>

⁷ “MP contra exploração de venezuelanos”. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2016/10/mp-faz-operacao-contr-exploracao-de-venezuelanos-na-fronteira-de-rr.html>>. Acesso em: 20/05/2017.

Em que pese o estado de Roraima ter criado o Gabinete Integrado de Gestão Migratória, formado por várias autoridades locais para elaborar políticas públicas a fim de responder ao impacto da imigração venezuelana no estado, dentre elas o Centro de Referência ao Imigrante para apoiar imigrantes, as dificuldades persistem, em razão da falta de condições para assimilar e integrar venezuelanos à sociedade. Essas informações denotam que as políticas públicas referentes a migrantes e refugiados são extremamente tímidas e praticamente ineficazes.

Ao longo de 2017, o fluxo de venezuelanos se intensificou, alcançando o número de 700 a 800 ingressantes por mês. Apenas no primeiro mês de 2018, entraram 10 mil venezuelanos, contra 40 mil em 2016, grande parte em situação ilegal. Dado o agravamento da situação foi editada a Medida Provisória 820 (MP 820), em 16 de fevereiro de 2018, a qual decretou “estado de calamidade social” no Estado de Roraima, fundamentada na situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Em que pese a edição da medida provisória, infere-se que houve grande morosidade da União em adotar providências destinadas a conter a crise migratória em Roraima, tema que, dada a gravidade, transcende há muito os interesses apenas do estado. A Medida Provisória estabeleceu que a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório deve ser reconhecida em decreto presidencial, o que foi objeto do Decreto 9.285/18, publicado na mesma data da MP.

Entre os temas contemplados na Medida Provisória estão a necessidade da implementação de medidas de assistência emergencial para acolhimento dos migrantes, priorização de políticas de proteção social, atenção à saúde, oferta educacional, garantia de direitos humanos, logística de distribuição de insumos, entre outras, além do fortalecimento do controle de fronteiras e o apoio à mobilidade e distribuição dos venezuelanos por outros estados brasileiros. A mobilidade, cunhada de “interiorização”, dependerá da manifestação prévia da vontade dos venezuelanos de irem para outros estados. A MP também determina que as despesas com as medidas assistenciais correrão por conta dos orçamentos dos órgãos envolvidos na ajuda humanitária. O governo poderá adotar procedimentos e formas de transferência de recursos e contratação de serviços mais rápidos.

Outro ponto de destaque na MP foi a previsão de criação do Comitê Federal de Assistência Emergencial, que vai coordenar as políticas públicas a serem adotadas pelo governo federal para atender os migrantes venezuelanos em situação de vulnerabilidade. O Decreto 9.286/18, também publicado em 16 de fevereiro de 2018, regulamenta o Comitê, que será integrado por doze ministros.

2. Fundamentos Constitucionais para concessão de refúgio no Brasil

No que concerne ao refúgio no Brasil, encontram-se fundamentos constitucionais para sua concessão. Conforme mencionado, a cláusula geral de proteção à pessoa humana, contida no art.1º, III, norteia todo o direito ao refúgio, bem como quaisquer diplomas normativos que com ela não se coadunem. Nesse passo, Pietro Alarcón sustenta que qualquer ato ou norma que mitigue o direito ao refúgio poderá ser declarado inconstitucional:

(...) duas questões devem ser frisadas: a) o princípio da dignidade humana, consagrado na CF de 1988, rejeita qualquer pretensão de vir a converter a migração em um delito. Assim, será inconstitucional qualquer ato normativo que determine o delito de migração ou que pretenda tornar o migrante, pelo fato de ser migrante, um delinquente; b) O direito ao refúgio deve ser interpretado de maneira que não caberá uma decisão negativa ao requerimento quando esta coloque em risco a vida e liberdade do indivíduo, é dizer, quando a negação conduza à pena de morte ou à prisão juridicamente injustificada.⁸

O princípio constitucional da solidariedade também fundamenta a proteção jurídica interna aos refugiados. A solidariedade está presente no art. 3º, I, que prevê a construção de uma sociedade livre, justa e solidária como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil. A solidariedade implica o dever de cooperação de todos como poderoso instrumento para eliminar os obstáculos que obstem o desenvolvimento humano, com vistas a mitigar a pobreza e todas as iniquidades sociais. Nesse passo, a despeito de a solidariedade ser mencionada apenas no inciso I, depreende-se também da leitura dos demais incisos – garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem quaisquer preconceitos e discriminação.

Para que todos os objetivos fundamentais elencados no art. 3º do texto constitucional sejam alcançados, é indispensável que haja responsabilidade recíproca entre as pessoas, não individualmente, mas para com o coletivo, o que reflete uma perspectiva distributiva e includente do ponto de vista social e, também, registre-se, implica a aceitação das diversidades, conforme preceitua o inciso IV do citado dispositivo - “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

⁸ ALARCON, Pietro de Jesus Lóra. Valores constitucionais e Lei 9.474 de 1997. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Ed. CL-A Cultural, 2011, p.123.

Anthony Giddens⁹ destaca a necessidade de reconstrução da solidariedade social como meio para possibilitar a aquisição do poder. Para Giddens, o Estado de Bem-Estar desenvolvido após a Segunda Grande Guerra, revestiu-se de importância no combate à pobreza e à redistribuição de renda. No entanto, as diversas medidas praticadas com o fito de distribuir a renda nas sociedades não foram suficientes para reconciliar a autonomia e a interdependência nos campos social e econômico, uma vez que a sociedade continua a ser caracterizada por classes. Tal reconciliação só pode ser obtida por meio de elevado sentimento de solidariedade social, que será capaz de despertar maior consciência nos cidadãos de seu papel na sociedade, conduzindo-os assim à aquisição do poder.

A solidariedade que se extrai do texto constitucional incorpora o dever de auxiliar os menos favorecidos e de olhar e respeitar o outro como igual, apesar das diferenças que existem. Nesse contexto, a solidariedade e a aceitação da diversidade são indissociáveis. Não há que se falar em solidariedade sem que haja o reconhecimento da pluralidade. Em sociedades marcadas pela desigualdade, o respeito à solidariedade e às diferenças é requisito para que haja maior harmonia e desenvolvimento, considerados aí todos os seus aspectos. Desse modo, o respeito à pluralidade é condição de possibilidade para que seja alcançada uma sociedade livre, justa e solidária.

Para Giddens, a diferença entre os sexos, cultura, etnia, comportamento e personalidade constitui uma forma de hostilidade. Nesse diapasão, todo meio de discriminação e intolerância aos migrantes – voluntários ou não – é uma forma de constrangimento e viola a Constituição da República. Nesse passo, ele afirma que o diálogo é um antídoto contra a violência. A necessidade de uma democracia dialógica se faz premente para a criação de entendimentos e do desenvolvimento de solidariedade mútuos.¹⁰

O princípio constitucional da solidariedade é corolário do princípio da dignidade, pois sem a solidariedade nas relações humanas não há que se falar em respeito ao outro, em justiça social e desenvolvimento em seus diversos aspectos (cultural, social e econômico). A solidariedade no caso específico do refúgio permite ações para além da proteção, como a implementação de mecanismos de integração por parte do Governo e da sociedade brasileira.

Nessa óptica, também é preciso agregar a tolerância à solidariedade, implícita ao art. 1º, V, da Constituição, que estabelece o respeito ao pluralismo como fundamento do Estado, além do mencionado art. 3º, IV, que define a promoção do bem de todos, sem quaisquer formas de

⁹ GIDDENS, Anthony. **Para além da esquerda e direita**. São Paulo: UNESP, 1996, p.21.

¹⁰ GIDDENS, Anthony. **Para além da esquerda e direita**. São Paulo: UNESP, 1996, p.275.

discriminação, como um dos objetivos fundamentais da República. Pela interpretação do texto constitucional, infere-se que a falta de aceitação daquele que é diferente e, no caso aqui abordado, do migrante, é totalmente refutada.

Argumentos contra a tolerância e a aceitação são construídos com base em crises econômicas e políticas, contudo não encontram amparo constitucional para justificar atos e medidas que impliquem a discriminação a quaisquer pessoas e grupos, sobretudo aqueles considerados minoritários e vulneráveis, como é o caso de refugiados recebidos em nosso país, que objetivam reconstruir suas vidas com um mínimo de condições de dignidade.

Em julho de 1997, a lei foi promulgada e publicada, representando um marco na proteção dos refugiados no Brasil. Sua principal característica é a ampliação da definição de refugiado, dando um passo além em direção à maior proteção, comparativamente à Convenção de 1951. Imbuída do “espírito de Cartagena”, a lei exterioriza a necessidade de serem protegidas também as pessoas vítimas de graves e generalizadas violações de direitos humanos, além das causas clássicas mencionadas na Convenção de 1951, que levam à solicitação de refúgio. Neste contexto, durante a apreciação do pedido individual de refúgio, confere-se maior importância à análise da conjuntura política e institucional do país.

Diante destas considerações, Guilherme Assis de Almeida destaca que a conjugação da definição clássica com a definição ampliada “tornou a lei uma das mais avançadas e generosas do continente americano em relação à temática dos refugiados.”¹¹ Boa parte dos países da América do Sul que participaram da Convenção de 1951 e do Protocolo de 67 promulgaram normas sobre os mecanismos de implementação desses documentos, a saber: Venezuela (2001), Paraguai e Peru (2002), Bolívia (2005), Argentina e Uruguai (2006), Colômbia (2009) e Chile (2010). O Equador aprovou o Decreto nº 3.301 de 1992 para a aplicação das normas da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967. O Suriname, embora tenha ratificado a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, não possui normas internas para a implementação da Convenção. No continente sul-americano, somente a Guiana e a Guiana Francesa (Departamento da França) não ratificaram os aludidos documentos de proteção internacional.¹²

¹¹ ALMEIDA, Guilherme Assis de. A Lei 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações. In: ARAÚJO, Nadia de & ALMEIDA, Guilherme Assis de. (coords.) **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 165

¹² Base de dados disponível em: <www.acnur.org>. Acesso em: 23.07.2015.

Apesar de muitos países do continente terem implementado a convenção através de normativas internas, constata-se que, em termos comparativos, a lei brasileira avançou ao prever garantias mais dilatadas de proteção ampla aos refugiados, tais como o estabelecimento de regras para o ingresso em território nacional, o estabelecimento de procedimento para determinação da condição de refugiado, bem como os direitos e obrigações dos refugiados, incluindo ainda em seu bojo a busca de soluções duradouras.

Isso denota a posição de vanguarda do Brasil, sob uma perspectiva comparada no âmbito da América Latina, no tocante à proteção legal dos refugiados. Além de constituir um país que ocupa posição de destaque em termos geopolíticos na região, o Brasil apresenta a legislação mais avançada nessa temática, podendo servir de modelo em alguns aspectos para os demais países da região.

Além da definição ampliada de refugiados, o art. 2º também prevê a extensão da condição de refugiados aos familiares: “Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional”. Esse dispositivo colaciona o princípio da unidade familiar, em consonância à recomendação da Ata Final da Conferência que adotou a Convenção de 1951, apesar desta não tê-la positivado. Tal como o Brasil, no que toca aos países sul-americanos, Argentina, Bolívia Chile, Venezuela, Colômbia, Equador, Paraguai, Uruguai e Peru a inseriram em suas legislações internas sobre refúgio.¹³

A lei é bem organizada do ponto de vista estrutural e está dividida em oito títulos. O Título I estabelece os aspectos caracterizadores do refúgio (do conceito, da extensão, da exclusão e da condição jurídica do refugiado); o Título II trata do ingresso no território nacional e do pedido de refúgio; o Título III cria o Conselho Nacional para Refugiados (CONARE) – outra característica de destaque dessa lei –, que é o órgão responsável pelo reconhecimento do *status* de refugiado e estabelece as suas competências; o título IV apresenta as regras do processo de refúgio; o título V dedica-se aos efeitos do Estatuto de Refugiado sobre a extradição e a expulsão; o Título VI estabelece as hipóteses de cessação e de perda da condição de refugiado; o Título VII trata das soluções duráveis (integração local, repatriação e reassentamento) e o Título VIII é devotado às disposições finais.

¹³ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p.102.

Outro diferencial desta lei é a possibilidade de solicitação de refúgio a qualquer autoridade migratória a qualquer tempo, conforme colacionado no artigo 7º, bem como a impossibilidade de deportação do solicitante de refúgio, o que exprime a observância do princípio internacional do *non-refoulement*, colacionado na Convenção de 1951. Esses dispositivos refutam assim a possibilidade de a migração forçada ser tratada como infração no sistema jurídico brasileiro.

3. Solicitação de Refúgio e Visto Humanitário

O crescimento do número de venezuelanos no Brasil coincide com a crise que se acirrou na Venezuela nos últimos anos. De acordo com um relatório da Organização dos Estados Americanos (OEA) para Roraima, o número de venezuelanos em busca de refúgio no Brasil aumentou de 54, em 2013, para 208 em 2014, 825 em 2015 e 2.595 entre janeiro e 1 de dezembro de 2016.¹⁴ Dos 33.865 pedidos de refúgio solicitados ao Brasil, 17.865 foram feitos por venezuelanos em 2017¹⁵.

Considerando que não há número suficiente de servidores para atender às grandes demandas de refúgio, foi criado um procedimento com base na distribuição de comprovantes de agendamento para venezuelanos apresentarem suas solicitações de refúgio meses depois. Ainda que não sejam deportados, os venezuelanos que se encontram na lista de espera estão vulneráveis à exploração, já que não podem obter carteira de trabalho.

Nestes termos, de acordo com informações do *Human Rights Watch*,¹⁶ “em fevereiro de 2017, a Polícia Federal recebeu, em média, de 50 a 70 solicitações de refúgio por dia, e estava agendando aproximadamente 200 pessoas por dia para apresentarem suas respectivas solicitações em uma oportunidade posterior”. Apesar de não estar disponível ainda o número de pedidos de refúgio formulados em 2017, o fluxo de ingresso continua a crescer no norte do país. A situação se agrava com relação aos indígenas Warao, posto que sequer formulam pedido de refúgio, não falam português nem espanhol e muitos são portadores de doenças infectocontagiosas.

¹⁴ Dados disponíveis em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema_de_Refugio_brasileiro_-_Refugio_em_numeros_-_05_05_2016>.

¹⁵ <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/01/1954081-sem-estrutura-boa-vista-ja-acolhe-mais-de-40-mil-venezuelanos.shtml>

¹⁶ “Venezuela: Crise Humanitária Alastra-se para o Brasil” disponível em <<https://www.hrw.org/pt/news/2017/04/18/302397>>. Acesso em: 15 de mai de 2017.

A maioria dos pedidos de refúgio pelos venezuelanos foi negada pelo CONARE com base no aludido no art. 1º, III, da Lei 9.474/97, destacando que “para ser reconhecido como refugiado, o solicitante deve apresentar um fundado temor de perseguição causado pelo seu Estado de origem em função de sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas”. Pode, ademais, ser reconhecido por ser nacional de um Estado que experimenta uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos. Aliás, “todos os casos resolvidos pelo CONARE materializam, em maior ou menor grau, a importância crucial da perseguição materializada e/ou o fundado temor de perseguição consubstanciado por parte do solicitante para a concessão do refúgio face à Lei 9.474/97”.¹⁷

A interpretação conservadora do CONARE não permitiu reconhecer aos venezuelanos o *status* de refugiados, contrariando o art. 1º, III, que trouxe a definição ampliada de refugiados, uma das inovações da Lei 9.474/97.

Nesse aspecto, há uma observação a ser registrada. Primeiramente, é paradoxal não reconhecer o instituto do refúgio com fundamento em violações de direitos humanos a nacionais de um país que se encontra sob a égide de uma grande crise, capaz de desprover sua população das condições mais básicas de sobrevivência. Em seguida, na concepção do CONARE, o inciso III é independente do requisito de fundado temor de perseguição, o que na maioria dos casos não se caracteriza para os venezuelanos que migraram para o país a partir de 2010.

Conforme salientado, a lei foi imbuída do “espírito de Cartagena” e, ao se espelhar na Declaração de 84, não prevê a necessidade do fundado temor para a caracterização da situação de refúgio por violações de direitos humanos. Trata-se, assim, de entendimento equivocado, posto que não há base legal para a exigência desse requisito. Mais que isso, a utilização de um conceito obsoleto para qualificar refugiados viola a Lei 9.474/97 e compromete sua própria efetividade.

O não reconhecimento pelo CONARE do *status* de refugiados aos venezuelanos foi grave e revelou um retrocesso do Brasil quanto à causa dos refugiados. Não reconhecer a migração dos venezuelanos como forçada é negar a recuperação da dignidade desse grupo, que tem passado por situações adversas desde sua terra natal, desde o agravamento da crise social e política na Venezuela. Diante da recusa em reconhecer a materialidade do art. 1º, III da lei, o CONARE concedeu o chamado “visto humanitário”.

¹⁷ CONECTAS (2012). Carta do CONARE. Disponível em: <<http://www.conectas.org/institucional/conectas-questiona-governo-sobre-medidas-migratorias-para-haitianos>>. Acesso em: 09 de nov. de 2012.

Cabe destacar que o visto de residência por questões humanitárias surgiu através da Resolução Recomendada 8 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), de dezembro de 2006, que foi acatada pelo CONARE em março de 2007, por meio da Resolução nº13. Esta Resolução propõe que o CONARE encaminhe ao CNIg os casos que não preencham os requisitos de elegibilidade previstos na Lei 9.474/97, mas, devido a questões humanitárias, o CONARE entenda como adequada a concessão de autorização de permanência legal no Brasil:

Art. 1º O pedido de refúgio que possa não atender aos requisitos de elegibilidade previstos na Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, poderá, a critério do CONARE, ser sobrestado para que possa a permanência do estrangeiro no País ser apreciada pelo Conselho Nacional de Imigração, com base na Resolução Normativa CNIg nº 27, de 25 de novembro de 1998, que dispõe sobre situações especiais e casos omissos.

O CONARE teve postura similar no caso dos haitianos, ao se recusar em reconhecê-los como refugiados, deferindo ao Conselho Nacional de Imigração a concessão de visto humanitário especificamente aos haitianos, nos termos da Resolução Normativa 97/2012. O CONARE previu também a possibilidade de concessão de visto humanitário a pessoas afetadas pelos conflitos armados na Síria e região que desejem chegar ao Brasil em busca de refúgio, através da Resolução Normativa 17/2014, objetivando agilizar os trâmites burocráticos para concessão do refúgio, bem como reafirmar seu compromisso humanitário perante a sociedade internacional.

Um aspecto que merece reflexão com relação ao visto humanitário é a maneira como vem sendo emitido. O Comitê Nacional para os Refugiados prevê, através da Resolução Recomendada nº 8/2006, a possibilidade de o Conselho Nacional de Imigração (CNI) emitir vistos por questões humanitárias aos solicitantes de refúgio que não sejam passíveis da concessão, mas possam permanecer no país, a critério do CONARE, por razões humanitárias.

É inquestionável que devam ter seu ingresso facilitado em território nacional aqueles que fogem dos conflitos armados na Síria, a fim de obter com maior agilidade a concessão de refugiados. No entanto, o visto humanitário, concebido para regularizar a permanência de estrangeiros que se situam fora da definição tradicional de refugiado, passa a ser emitido provisoriamente para receber grupos de sírios que fogem da guerra civil, como etapa anterior, que busca facilitar a atribuição do *status* de refugiado pelo CONARE. Não se trata aqui de conceder o

“*status* humanitário” para permanência, mas para assegurar proteção antes da concessão do estatuto. Portanto, destaca-se aqui a diferença de tratamento concedida a grupos de migrantes forçados, quais sejam, sírios, haitianos e venezuelanos.

Em 21 de novembro de 2017 entrou em vigor a Lei 13.445 – Nova Lei de Migração –, em substituição ao Estatuto do Estrangeiro, que abordava a migração do ponto de vista da segurança nacional. Diferentemente do Estatuto, a nova lei é considerada progressista, por demonstrar uma visão contemporânea e compatível com o intenso fluxo migratório em marcha no mundo, fundamentando suas normas na proteção ao ser humano.

Dentre suas diversas inovações, a lei traz o visto humanitário como uma das modalidades de visto temporário. O art.14 preceitua que o visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento.

A despeito da nova lei de migração ser considerada progressista, o decreto 9.199/2017, que a regulamentou, foi alvo de críticas por apresentar-se claramente contrário a alguns de seus dispositivos. O decreto adiou a regulamentação dos vistos e autorizações de residência por motivos humanitários, determinando, em seu art. 36, que ato conjunto dos Ministérios das Relações Exteriores, da Justiça e Segurança Pública e do Trabalho definirá as condições, prazos e requisitos para emissão do visto.

Ocorre que, em março de 2017, resolução do CNIg ampliou o acordo de residência do MERCOSUL a nacionais de países fronteiriços não pertencentes ao bloco, permitindo residência temporária até dois anos. Todavia, os venezuelanos que ingressaram no Brasil nos últimos anos não se candidataram à autorização de residência, visto que se exige a apresentação de documentos que comprovem sua filiação, o que não consta no documento de identidade dos venezuelanos. Trata-se de uma exigência burocrática que cria empecilho à autorização de residência temporária, o que dificulta a situação dos migrantes venezuelanos. Nesse contexto, muitos acabam por não obter a autorização de residência e requerem o *status* de refugiado, cujo processo é moroso, face ao baixo contingente de servidores, além de haver a grande probabilidade de sua denegação pelos motivos já expostos.

Conclusão

A postura do Brasil diante da migração venezuelana evidencia grave lacuna legal e representa uma visão ortodoxa sobre deslocamentos forçados, ignorando-se os valores constitucionais que permeiam o instituto do refúgio. Pensar qualquer instituto à luz da realidade atual é condição para que haja adequada aplicação da norma. Necessário, pois, se faz atribuir sentidos ao texto da norma que permitam aplicá-la de maneira coerente, em respeito às condições presentes.

Fora das condições de refúgio, os estrangeiros são regidos pela nova Lei 13.445/2017, que, apesar de estar em sintonia com os princípios da Constituição de 1988, ainda não é suficiente para tutelar grupos de estrangeiros que se encontram em situação de extrema vulnerabilidade econômica e social, tais como os “tradicionalmente” concebidos como refugiados.

Trata-se de situação de extrema gravidade, pois acolhê-los como meros imigrantes retira-lhes a possibilidade de inclusão e de real assimilação no Brasil. Na falta do reconhecimento e da proteção jurídica, são subjugados ao assistencialismo do Estado, o que é constatado pela concessão do visto humanitário, que sequer existe na legislação.

É imperioso ressaltar que estender o conceito ‘refugiado’ de modo a abarcar pessoas com necessidades similares, ou até mesmo maiores, de proteção é apenas o próximo passo para devolver-lhes sua humanidade, conforme a construção *harendtiana*. O processo de inclusão e de aceitação não pode ser paradoxal, de modo a deixar migrantes à margem da sociedade, não lhes reconhecendo direitos.

No entanto, não basta reconhecê-los juridicamente. É imprescindível que os Estados busquem soluções de cunho social por meio de políticas públicas de inclusão e de cunho político-jurídico, garantindo-lhes direitos fundamentais e vinculação à comunidade política no Estado que os recebe. A reestruturação jurídica deve vir acompanhada inevitavelmente de mudança na política migratória, a despeito de novos riscos que possam vir a surgir.

As políticas públicas destinadas à assimilação dos refugiados revelam-se extremamente tímidas e praticamente inefcazes. A própria morosidade da União em adotar providências destinadas a conter a crise migratória em Roraima denota indiferença com relação ao tema, cuja gravidade transcende há muito os interesses apenas do estado.

Decisões como esta impactam diretamente a vida de seres humanos, que têm a dignidade violada novamente, e traduz o amadorismo das instituições públicas no que toca ao desenvolvimento responsável de políticas de migração. Essas informações denotam que as políticas públicas referentes a migrantes e refugiados são extremamente tímidas e praticamente inefcazes.

Referências

- ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados). “**Deslocados Internos**”. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/quem-ajudamos/deslocados-internos/Fugindo>>. Acesso em: 02/11/2014.
- ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados). “**O Brasil é um País de Asilo e Exemplo de Comportamento Generoso e Solidário**”. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-acnur-no-brasil/>>. Acesso em: 17/08/2014.
- ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados). “**Refúgio em Números**”. Disponível em: <www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas>. Acesso em: 05.05.2016.
- ANDRADE, José H. Fischel de. **Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.
- ARAUJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis de (coord.). **O Direito Internacional dos Refugiados**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- ARENDT, Hanna. **As Origens do Totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à Nossa Porta**. São Paulo: Zahar, 2017.
- BRASIL. Decreto 9.199/2017. Brasília, DF, 2017.
- BRASIL. Decreto 9.285/18. Brasília, DF, 2018.
- BRASIL. Decreto 9.286/18. Brasília, DF, 2018.
- BRASIL. Lei 13.445/2017. **Lei de Migração**. Brasília, DF, Senado, 2017.
- BRASIL. MP 820/2018. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2018.
- BERNER, Vanessa Batista. **Perspectivas Jurídicas da Política Migratória no Brasil**. Disponível em: <www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c559da2ba967eb8>. Acesso em: 07/09/2014.
- BETTS, Alexander. **State fragility, refugee status and ‘survival migration’**. *Forced Migration Review*. Disponível em: <<http://www.fmreview.org/en/fragilestates/betts.pdf>>.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, v.1, 1998.
- CAVARZERE, Thelma Thaís. **Direito Internacional da Pessoa Humana: a circulação internacional de pessoas**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.
- CONECTAS (2012). **Carta do CONARE**. Disponível em: <<http://www.conectas.org/institucional/conectas-questiona-governo-sobre-medidasmigratorias-para-haitianos>>. Acesso em: 09.11.2012.
- DE GIORGI, Raffaele. **Direito, Democracia e Risco: vínculos com o futuro**. Porto Alegre: SAFE, 1998.
- DELGADO, Ana Paula Teixeira. **Muito distantes do Eldorado: perspectivas jurídicas da proteção dos haitianos no Brasil**. Tese de Doutorado. Universidade Estácio de Sá, 2016.
- DUSSEL, Enrique. **Filosofia da Libertação: crítica à ideologia da exclusão**. Trad. de George I. Maissiat. São Paulo: Paulus, 1995.
- DWORKIN, Ronald. **Uma Questão de Princípios**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- GIDDENS, Anthony. **Para além da esquerda e direita**. São Paulo: UNESP, 1996.
- HOLANDA, Sergio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26ª ed. 21ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HUMAN RIGHTS WATCH. “Venezuela: Crise Humanitária Alastra-se para o Brasil”. Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/news/2017/04/18/302397>>.
- JESUS, Tiago Schneider de. **Um novo desafio ao direito: deslocados/migrantes ambientais**. Reconhecimento, proteção e solidariedade. 2009. Dissertação. Faculdade de Direito Universidade Caxias do Sul, 2009.

- JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.
- KHAN, Sadruddin Aga. Legal problems relating to refugees and displaced persons. In: **Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye**. Leyde, 149 (I), 1976.
- MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direitos humanos e conflitos armados**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.
- _____. **Curso de direito internacional público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003a, v.1.
- _____. **Curso de direito internacional público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003b, v.2
- MILESI, Rosita. **Refugiados: realidade e perspectivas**. Brasília: CESEM/IMDH. Edições Loyola, 2005.
- MORAES, Isaías; ANDRADE, Carlos Alberto de Alencar; MATTOS, Beatriz Rodrigues. A imigração haitiana para o Brasil: causas e efeitos. **Revista Conjuntura Austral**, v.4, n.20, out/nov 2013.
- PACHECO PACÍFICO, Andrea Maria Calazans. Os migrantes nas relações de trabalho no Brasil. **Revista Âmbito Jurídico**. Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6642>.
- ROTBURG, Robert. Failed States, collapsed states, weak states: causes and indicators. In: ROTBERG, Robert. **When States fail**. Princeton University Press, 2004.
- SANTOS, Fernanda Naomi Zaphiro e VASCONCELOS, Thamires Marques. “Venezuelanos no Brasil: da crise econômica para a crise política e midiática”. In: **Anais do XVII Encontro de História da ANPUH-Rio**, 2016.
- SAYAD, Abdelmalek. **A Imigração ou Os Paradoxos da Alteridade**. São Paulo: EDUSP, 1998.
- SILVA, Nadia Teixeira Pires da. PARREIRA, Carolina Genovez. **Desconhecidos e Invisíveis: os refugiados no Mundo das Maravilhas**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=8c8a58fa97c205ff>>. Acesso em: 29/08/2014.
- SINGER, Paul. Migrações internas: considerações teóricas sobre o seu estudo. In: SINGER, Paul. **Economia Política e Urbanização**. Cap. 2. São Paulo, Ed. Braziliense, 1973.